

EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia transatlántica en el “Gran Asia Central”

*David García Cantalapiedra **

Tema: La Administración Bush creó en su segundo mandato una aproximación específica para el Cáucaso y Asia Central, con el concepto de “Gran Asia Central”. Ahora ha desarrollado un nuevo plan, un *Road Map* para recuperar su posición entre los Estados de Asia Central. Con la implicación de la OTAN en la zona y la dinámica de la situación en Pakistán y Afganistán, es imperativo establecer una nueva estrategia transatlántica para la zona.

Resumen: Al finalizar la Guerra fría y con la desmembración de la Unión Soviética, EEUU volvió sus ojos hacia una inmensa área de la masa euroasiática comprendida entre el este de Europa y China. Se empezaron a resaltar por los expertos las reminiscencias del “Gran Juego” (*Great Game*) entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EEUU empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vedada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista, tanto geoestratégico como político y económico, y posteriormente como un frente principal de operaciones en la Guerra Global al Terror (GWOT). Así, utilizando el concepto de “Gran Oriente Medio” (*Greater Middle East*), esta inmensa área se convierte en objeto de la política estratégica de EEUU Post-Guerra Fría que utilizó dos mecanismos básicos para la zona: la expansión de los mecanismos de cooperación de la OTAN y la búsqueda de fuentes energéticas alternativas, sobre todo en referencia a la zona del Cáucaso y Asia Central. Tras el 11 de septiembre, el posicionamiento en el Golfo y esta política llevada a cabo por EEUU resultó ser de un inestimable valor en la GWOT en la zona, comenzando por las operaciones militares en Afganistán.

Sin embargo, en principio, la política de EEUU hacia el Cáucaso y Asia Central se había establecido en función de diferentes necesidades e intereses que, en un momento dado, crearon fricciones e incluso problemas: la superposición entre la diplomacia del petróleo, la política de apoyo a algunos Estados en función de la GWOT y al establecimiento de bases militares más o menos estables en el área, y la promoción de la democracia en la zona, representada sobre todo por las “revoluciones” en Ucrania, Georgia, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Por ejemplo, Uzbekistán, convertido en Estado pivote para la política norteamericana en el área desde mitad de los años noventa y principal aliado en Asia Central en la GWOT y las operaciones en Afganistán, se ha vuelto hacia Rusia y China, rompió con el GUUAM (formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia) e hizo abandonar la base de Khanabad en Uzbekistán a EEUU en 2005.

Así, la evolución en la situación de Irak, las operaciones en Afganistán, la necesidad de soluciones diferentes para el área del Cáucaso y Asia Central, la alianza estratégica con

* Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

la India desde los acuerdos de 2005 y la progresiva reafirmación de la Organización de Cooperación de Shangai de la mano de China y Rusia, llevó a la Administración Bush en 2005 a crear un enfoque específico para el Cáucaso y Asia Central, bajo el concepto de "Gran Asia Central". Esta política tiene como objetivo prioritario la estabilización de Afganistán, mediante no solo la acción de ISAF, sino también integrando el país económicamente con sus vecinos y favoreciendo las relaciones entre Asia Central y el sur de Asia, uniendo ambas áreas. Sin embargo, la desestabilización de Pakistán ha supuesto un duro golpe a la política norteamericana en la zona, sobre todo en la GWOT. En este sentido, se ha puesto en marcha un *Road Map* con una visión más pragmática y realista con un enfoque en denegar la influencia energética rusa en la zona y mejorar la colaboración en Afganistán. Esta dinámica, junto la consolidación de la Organización de Cooperación de Shangai bajo el liderazgo de la República Popular China y el nuevo posicionamiento ruso ante la política norteamericana en la zona, pueden llevar a una competición dentro del área, creando un nuevo contexto estratégico, un nuevo "Gran Juego" de consecuencias imprevisibles cuando EEUU se acerca a unas elecciones presidenciales que pueden suponer cambios en la política exterior de EEUU, y la UE entra en un momento de debate en cuanto al futuro de su identidad y estructura a través del nuevo Tratado de Lisboa. Desde este punto de vista, EEUU y la Alianza Atlántica han comenzado una revisión de su estrategia para la zona, estableciendo una visión comprehensiva en los aspectos políticos, económicos, sociales y militares.

Análisis: El fin de la Guerra Fría terminó en EEUU con una determinada visión estratégica del Cáucaso y Asia Central. En ciertos círculos políticos y académicos norteamericanos se comenzó a considerar esta área incluida en el llamado Gran Oriente Medio, siendo esta zona un territorio que va desde el norte de África, pasando por Egipto hasta el Golfo Pérsico y que incluía el Cáucaso, el Transcáucaso y Asia Central. Ya el *Defense Planning Guidance* de 1992-1999 establecía esta área como vital: "*Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union and Southwest Asia*". Esta es una visión geopolítica que se mantenía en todos los documentos estratégicos norteamericanos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y que ha trascendido públicamente en las estrategias de seguridad nacional desde la Administración Reagan hasta hoy. Así, EEUU tomará durante la mitad de los años noventa la decisión de acabar con el monopolio del control ruso sobre la energía en el Transcáucaso, desde el Cáucaso a Asia Central. Esta decisión respondía a dos objetivos: evitar cualquier intento de Rusia por volver a controlar las nuevas repúblicas de la zona (interés geoestratégico) y reconocer la importancia del acceso a ese petróleo, reclamado por las empresas norteamericanas (interés energético y económico). EEUU tenía un interés directo en diversificar y aumentar sus suministros energéticos en el ámbito mundial y en la promoción de un rápido desarrollo de las fuentes energéticas del Caspio para reforzar la seguridad energética occidental. Para ello es fundamental la independencia y estabilidad de las repúblicas centroasiáticas. Esto produjo un giro hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con estos regímenes, incluyendo ayuda militar, adiestramiento e intensificación de los ejercicios conjuntos a través del programa de Asociación para la Paz de la OTAN y con la creación del GUUAM, formado por Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia.

Siguiendo el planteamiento estratégico previo, unido a su presencia anterior en Oriente Medio y a la instalación de bases debido a las operaciones en Afganistán, EEUU ha ido desplegando una presencia estratégica y militar en toda la zona, utilizando diferentes mecanismos durante los últimos 15 años, como la reestructuración del Plan de Mandos

Unificado y las modificaciones en las áreas de responsabilidad del Mando Europeo de EEUU (USEUCOM) y el Mando Central de EEUU (USCENTCOM). Por ejemplo, en octubre de 1998 el USEUCOM incluía el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, mientras que en octubre de 2002 se incluiría a Rusia en su área de responsabilidad. Kazajistán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán se incluyeron en el USCENTCOM en octubre de 1999. Como vehículos de la estrategia de integrar a los Estados de esta área en las instituciones políticas, económicas y militares occidentales se encontraban la OSCE, la OTAN y sus diferentes mecanismos de cooperación y ampliación. Uno de los mecanismos fue la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y posteriormente el programa de Asociación para la Paz de 1994, que permitía la cooperación militar con los Estados de Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, y facilitaba la relación con EEUU. Desde este punto de vista, y con el desarrollo de la política norteamericana hacia la zona hasta ese momento, podemos observar la racionalidad de la concepción estratégica del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en 1999, y la creación de la llamada Área Euroatlántica como área de responsabilidad y actuación para la OTAN, en función de las amenazas crecientes del terrorismo, armas de destrucción masiva y Estados agresores y fallidos, y la creación de estabilidad en la zona euro-atlántica. En este sentido, se habían de entender las sucesivas ampliaciones de la Alianza y los programas de colaboración en el área, incluyendo la instalación de nuevas bases norteamericanas en Rumanía, Bulgaria y Azerbaiyán, reforzando la capacidad de proyección sobre Asia y su presencia en Afganistán, Tayikistán y Kirguistán.

La política norteamericana desde 2005: el concepto del “Gran Asia Central”

Desgajado del Gran Oriente Medio, el “Gran Asia Central” representa un marco geográfico que incluye desde Turquía y el Cáucaso (Azerbaiyán, Armenia y Georgia) Irán, Asia Central (Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán) hasta Afganistán y Pakistán. En este sentido, esta concepción responde a una racionalización geográfica de la política de EEUU, más acorde con unas necesidades, intereses y objetivos concretos, sobre todo ante la necesidad de separar los problemas específicos de Oriente Medio, de las lecciones aprendidas en la GWOT, de la competencia energética y las consecuencias de la aparición de “espacios desgobernados” ante posibles Estados fallidos en el Gran Asia Central. Desde 2005 se reevaluó la política hacia la zona por parte del Departamento de Estado, que acabaría significando un enfoque más concreto y claro hacia la franja entre Turquía y China, y los problemas que la aquejaban. Desde este punto de vista también hay que observar la creación de la Oficina para el Centro y Sur de Asia (*Bureau for Central and South Asia*), absorbiendo la Oficina para Asia Central en febrero de 2006, y que el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes del Congreso norteamericano tras las elecciones de noviembre de 2006 ha establecido un subcomité sobre Oriente Medio y el Sur de Asia. Esta nueva visión se refleja también claramente en que cinco Estados cuya responsabilidad estaba incluida en la Oficina de Asuntos Europeos y Euroasiáticos (*Bureau of European and Eurasian Affairs*) serán transferidos a la Oficina de Asuntos del Centro y Sur de Asia: Kazajistán, Uzbekistán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán. Estos Estados de Asia Central se unen a Afganistán, Pakistán, la India, Nepal, Bután, Bangladesh, Sri Lanka y Maldivas.

Objetivos del “Gran Asia Central”

Los principales ejes de actuación en esta concepción eran la GWOT, las relaciones con Rusia y con China, la cooperación de las instituciones euro-atlánticas con la zona y la seguridad energética: se espera extraer unos 4 millones de barriles diarios en 2015, manteniendo una serie de oleoductos y gasoductos que unan el área y que suministren a Europa y EEUU. El Departamento de Estado diseñó una aproximación basada en tres

pilares que buscaban un reforzamiento mutuo: cooperación en seguridad, intereses energéticos y comerciales, y reforma política y económica. Para ello sus principales objetivos son facilitar la integración del centro y sur de Asia, parar el tráfico de drogas, e impulsar y favorecer la reforma política y económica, y en lo posible, el imperio de la ley y la expansión de la democracia. En gran medida, el núcleo de esta estrategia es integrar Afganistán, como un aliado principal de EEUU, en el “Gran Asia Central” mediante relaciones económicas con Pakistán y la India, incluyéndolo en el CAREC (*Central Asia Regional Economic Cooperation*) y el SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*), y a través de la Conferencia de Donantes de Londres. La prioridad es la integración regional cada vez mayor del centro y sur de Asia para conseguir la estabilidad a largo plazo de Afganistán y sus vecinos, además de conseguir la exportación energética desde el centro al sur de Asia y la aceleración del crecimiento económico a través del comercio en la región. La Administración Bush considera estos componentes como piezas interconectadas de una visión geoestratégica comprehensiva. A través de la Conferencia de Donantes de Londres se esta invirtiendo en capacidades técnicas para la región, incluyendo transporte y comunicaciones, y el presupuesto de EEUU para el año fiscal 2008 financiará la construcción de infraestructuras relativas al transporte energético. Ambos mecanismos buscan crear un corredor que una la India, Karachi y Almati, permitiendo a la India y Pakistán participar en los asuntos de Asia Central. Incluso la India anunció su interés en la construcción de un gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán, apoyado por EEUU.

Desde este punto de vista, la relación estratégica que se fue construyendo desde el fin de la Guerra Fría con la India, la cual se hace oficial en 2005, es prioritaria. En este sentido, los intereses norteamericanos e indios convergen en Asia Central, donde la India tiene una base en Tayikistán: la estabilidad de Pakistán, la contención de la influencia de la República Popular China y de la expansión del terrorismo yihadista y el islamismo radical. De igual forma, la India también busca revivir las relaciones económicas tradicionales con esta área y la utilización de Asia Central como vía alternativa energética, ante su excesiva dependencia del Golfo Pérsico. A la vez, EEUU ha seguido favoreciendo las relaciones con Europa a través de la OTAN con la Asociación para la Paz y la OSCE. Por primera vez un Estado de Asia Central, Kazajistán, esta desarrollando un IPAP (*Individual Partnership Action Plan*), generalmente reservado para los Estados en los primeros estadios de negociación para su incorporación a la Alianza Atlántica. Otro pilar en esta política es la intervención de Japón en la zona, como uno de los donantes principales de la Conferencia de Londres y a través de la llamada Iniciativa Asia Central + Japón, con un montante de unos 2.000 millones de dólares en 2004. Además, no hay que olvidar el gran interés demostrado por Japón tras la creación por parte de la OTAN de los *Global Partners*.

Problemas en el diseño del “Gran Asia Central” y el nuevo Road Map para Asia Central
EEUU se enfrenta en el diseño de su política a tres problemas. Primero, la expansión de la OTAN, sobre todo en el caso de Ucrania y Georgia, como se hizo evidente en la Cumbre de la OTAN en Riga en 2006. Esto era claro sobre todo por la oposición frontal de Rusia, pero también por la posición de algunos Estados europeos, poco deseosos de enfrentarse a una serie de problemas enquistados en la zona utilizando los mecanismos transatlánticos, o incluso la OSCE, con la que la UE ha tenido ya diferencias a la hora de abordar problemas sobre derechos humanos, por ejemplo en el caso de Serbia-Kosovo. Además, la UE esta desarrollando la Política Europea de Vecindad en el Cáucaso y hacia

Asia Central con objetivos y programas propios.¹ De hecho, la cooperación y división de trabajo entre EEUU y la UE hacia el Cáucaso podría conseguir la resolución de conflictos, sobre todo a través del Grupo de Minsk de la OSCE.

En segundo lugar está el tema energético, siendo uno de los objetivos principales de la política norteamericana es la salida de fuentes energéticas de la zona. Sin embargo, este objetivo tiene dos graves *handicaps*: la capacidad de explotación y producción es limitada y está dominada por Rusia. Además, gran parte de la infraestructura de oleoductos y gasoductos hacia el sur pasaría por Afganistán y Pakistán. Varios Estados de la zona no desean enemistarse con Rusia derivando parte de sus exportaciones hacia el sur, y están fortaleciendo su participación en la SCO debido al apoyo norteamericano a las “revoluciones de colores”.

Tercero, el problema central del diseño de esta visión estratégica es que se basa en la estabilización de Afganistán y ésta depende de la de Pakistán. El abandono por el ejército paquistaní de las zonas tribales del Waziristán y la Provincia de la Frontera del Noroeste (*North-West Frontier* o NWF) y la declaración del estado de emergencia convirtieron la ayuda de Musarráf a EEUU en ambigua, por lo que Washington puso sus esperanzas en un gobierno de Benazir Butto como alternativa que acabara con esta situación en la lucha contra elementos yihadistas y talibán. Sin embargo el reforzamiento de esta insurgencia en Afganistán y la progresiva desestabilización de Pakistán tras el asesinato de Butto han terminado con esta posibilidad, incluso contemplándose un empeoramiento progresivo, lo que ha permitido especular con la creación de una confederación de todas las áreas pastunes de Afganistán y Pakistán. Desde este punto de vista, la mejora de las relaciones entre la India y Pakistán sobre Cachemira y los proyectos de infraestructuras conjuntas no parecen suficientes, desde que parece que los servicios de inteligencia paquistaníes está promoviendo movimientos entre la comunidad sij de la India, e Islamabad se enfrenta a una rápida talibanización desde las áreas tribales y la provincia NWF hacia las áreas periféricas pastunes y hacia el propio Punjab. De hecho, hay grupos yihadistas no solo en esas zonas sino en las tres principales ciudades del país: Karachi, Lahore e Islamabad.

Las preferencias en el Departamento de Defensa habían entrado en la llamada *Long War* desde febrero de 2006, que se refleja en el *Quadrennial Defense Review 2006*, más acorde con una nueva visión del Departamento de Estado, que daba prioridad en la GWOT a una estrategia más comprehensiva buscando “la disminución de factores como la pobreza, la injusticia y el desgobierno que los terroristas buscan explotar”, tercer objetivo principal de la nueva estrategia nacional contra el terrorismo (*US National Strategy for Combating Terrorism*). Desde 2001, EEUU ha dotado en seguridad y asistencia a la reconstrucción 14.200 millones de dólares, y para los años fiscales 2007 y 2008 se han pedido 11.800 millones de dólares. Esto significa un aumento significativo comparado con otros años, dando una señal de mayor compromiso por parte de EEUU cuando ha habido muchas críticas sobre el abandono de Afganistán en relación con el enfoque en Irak. Así, la nueva aproximación del Departamento de Estado, aunque había dado sus frutos en Kirguizistán y parcialmente en Tayikistán, empero, no quería decir un pliegue total a la nueva aproximación, ya que la GWOT y ciertos intereses estratégicos de EEUU podían ser incompatibles con ella. Esto se puso de manifiesto en la relación con Uzbekistán y la posición del régimen de Islam Karimov, tras la represión de Andijan

¹ Véase, por ejemplo, Natividad Fernández Sola, “La Unión Europea en el Cáucaso sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad”, ARI nº 43/2007, Real Instituto Elcano.

en mayo de 2005 y el posterior abandono de EEUU en noviembre de ese año de la base de Kharsi-Khanabad en este Estado.

Estos problemas han hecho que Washington haya estado reconsiderando su política hacia la zona. Esta revisión se vislumbra tras la visita del senador Richard Lugar y del jefe del Mando Central de EEUU, almirante William J. Fallon, a Turkmenistán, Tayikistán, Uzbekistán, Pakistán y Afganistán. En gran medida, la respuesta norteamericana parece que busca reafirmar los lazos bilaterales sobre todo con Uzbekistán en relación a la GWOT y Afganistán, pero también en relación con el objetivo ya establecido a mediados de los noventa de evitar que Rusia mantenga el control de la zona a través de su política energética. Lugar ha visitado Kazajistán, Azerbaiyán, Ucrania y Turkmenistán, donde ha encontrado total sintonía con los intereses norteamericanos en cuanto a “rutas alternativas para los mercados energéticos mundiales”. Sobre todo existe un gran interés en la participación de Turkmenistán en el proyecto de gasoducto Trans-Caspio. Fallon ha buscado restablecer las relaciones con Uzbekistán tras una reunión con el presidente Karimov y la cúpula de seguridad del país, que podrían llevar a reconsiderar la vuelta a la base de Khanabad y mayor cooperación en la lucha contra el tráfico de drogas con el que se financian los talibán. En este sentido, una visión más pragmática y realista de la postura norteamericana parece dirigida a contrarrestar el acercamiento de los Estados de Asia Central a Rusia y China, no tan preocupados por la falta de democracia y derechos humanos en algunos de los regímenes de la zona.

Conclusión: El giro en la política de EEUU parte del cambio en varios parámetros de la visión general del área y sus problemas. El cambio de la estrategia hacia la “Guerra Larga” (*Long War*) ha afectado primordialmente al “Gran Asia Central”, aceptando la necesidad de estrategias comprensivas que incluyan iniciativas regionales, con integración y desarrollo social y económico que ataquen los agravios e injusticias de las que se aprovecha al-Qaeda. Sin embargo, la racionalización de la visión general del área en una nueva estructura regional, aunque busca la integración de Asia Central y del Sur, podría llevar a problemas de seguridad en algunos Estados, que podrían verse en situaciones complicadas entre las diferentes potencias de la zona. Aunque la política de construcción de infraestructuras y transporte de energía alternativa podría servir como instrumento destinado a romper la búsqueda del predominio de Rusia y China sobre Asia Central utilizando la alternativa del sur de Asia, los Estados de Asia Central tienen acuerdos e intereses comunes con Rusia y China en términos de desarrollo económico y seguridad, estructurados bilateralmente y a través de la SCO.

Este panorama señala el proceso de reevaluación tanto por parte de la Administración Bush como por parte de la Alianza desde finales de 2007. EEUU se había pronunciado de manera crítica con el compromiso europeo en Afganistán, en concreto con las contribuciones de tropas aliadas y con las limitaciones impuestas a éstas en las operaciones, cuestión ya discutida con escaso éxito en la cumbre de la OTAN en Riga en 2006. Esta situación era señalada claramente por la visita del secretario general De Hoop a Pakistán en mayo de 2007 y las declaraciones del secretario de Defensa norteamericano Robert Gates en la reunión de los ministros de Defensa del Consejo de Europa del Sureste de octubre de 2007 y en el Comité de Servicios Armados del Senado de EEUU el siguiente diciembre. Pero tanto en la Reunión ministerial de la OTAN en Vilna el 7-8 de febrero como en la 44ª Conferencia de Munich sobre seguridad, la posición de algunos aliados europeos sigue apostando por mantenerse involucrados en las operaciones de estabilización pero no de contrainsurgencia. De hecho, tanto el Pentágono como la Alianza se hayan inmersos en un proceso de revisión de su postura en la zona que probablemente se establezca oficialmente en la cumbre de Bucarest de la

OTAN el próximo abril. De hecho, el Pentágono y el USCENTCOM han pensado en aumentar su cooperación militar con Pakistán, enviando militares norteamericanos a ese país para entrenar al ejército paquistaní en contrainsurgencia, como sugiere la visita del almirante Fallon a Pakistán y su reunión con su cúpula militar. A ello se le añade el incremento de tropas en el país, preparándose una posible “oleada” para Afganistán: ya la 24ª Unidad Expedicionaria de la 2ª División de Marines, unos 3.200 efectivos, se está preparando para el despliegue en Afganistán para ayudar principalmente a los canadienses en el Mando Regional Sur.

En este sentido, es urgente la necesidad de una nueva estrategia transatlántica hacia el “Gran Asia Central” y en concreto en Afganistán. Dentro del cambio de la postura de EEUU hacia una aproximación regional y en la OTAN hacia una estrategia comprensiva, está claro que dentro de la serie de iniciativas que ha desarrollado la OTAN –como la Asociación para la Paz, la Iniciativa Mediterránea y la Iniciativa de Estambul–, sería el momento de que la OTAN lanzara oficialmente una Iniciativa Euroasiática o para el “Gran Asia Central”, aprovechando también la colaboración de los *Global Partners* ya involucrados como Japón y Australia, pero viendo posibles vías de asociación con la India. En el fondo subyace la necesidad de un cambio de visión, misión y objetivos de la OTAN: la Alianza se ve progresivamente impulsada a adoptar en alguna forma un papel global en la seguridad internacional, desde que las amenazas (y no solo el terrorismo) son globales en origen, desarrollo o consecuencias. A esta decisión se deberá aplicar la Alianza en los dos próximos años o quedar progresivamente en la irrelevancia, con lo que ello significaría para las relaciones transatlánticas y, en definitiva, para la seguridad y estabilidad internacional.

David García Cantalapiedra

Investigador principal de EEUU y Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano